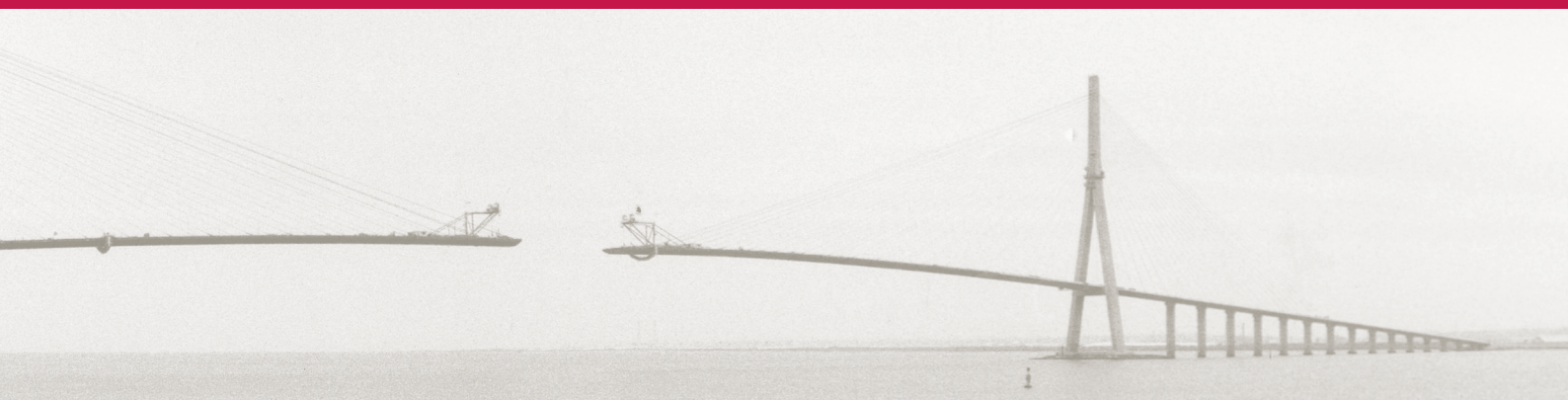


Deutsches Institut für
EntwicklungspolitikGerman Development
Institute

d.i.e



Analysen und Stellungnahmen

1/2013

Nach 2015: Die Ziele nachhaltiger Entwicklung überdenken: Ist die Umwelt nur eine Dimension?

Zusammenfassung

Ende 2015 werden die Vereinten Nationen eine neue globale Entwicklungsagenda als Nachfolge der Millenniumsziele (MDGs) verabschieden. Aus diesem Grund führen die UN-Mitgliedsstaaten, wie vom Rio+20-Gipfel 2012 beschlossen, derzeit eine Debatte über die Definition universeller Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*). Nach der Schlusserklärung dieses Gipfels sollen die Ziele „alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung und die zwischen ihnen bestehenden Verknüpfungen berücksichtigen und in ausgewogener Weise integrieren“ und „mit der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen nach 2015 übereinstimmen“ (§ 246).

Diese Wortwahl kann bedeuten, dass man sich darüber verständigt hat, bei der Abfassung der SDGs auf den MDGs aufzubauen – dass es um fortlaufende und aufeinander aufbauende Schritte geht, nicht um parallele Prozesse, die bis Ende 2015 in einer globalen Agenda für nachhaltige Entwicklung kulminieren werden. Doch die SDGs haben ein Schlüsselmerkmal, das sie von den MDGs unterscheidet: Sie werden ihrer Natur nach universell sein und damit Orientierung für die entsprechenden nationalen Politiken aller UN-Mitgliedsstaaten geben. Die MDGs setzten quantifizierte und zeitgebundene Politikziele nur für Entwicklungsländer und wiesen den Industrienationen über ihre Entwicklungshilfe nur eine unterstützende Nebenrolle zu.

Die SDGs haben das Potenzial, Barrieren zwischen Ländern und Sektoren abzubauen und sind ein logischer und notwendiger Schritt. Doch der Weg zu einem Satz derartiger Ziele birgt viele politische und institutionelle Hindernisse: der Übergang zu SDGs erfordert von den Verhandelnden

einen Perspektivwechsel, der die Kluft zwischen konventionellen Ansätzen der wirtschaftlichen Entwicklung und Armutsreduzierung auf der einen Seite und der ökologischen Nachhaltigkeit auf der anderen überbrücken muss. Und er erfordert einen ressortübergreifenden Ansatz anstelle der exklusiven Zuständigkeit der Ministerien für Umwelt und/oder Entwicklungszusammenarbeit.

Verschiedene Überlegungen sprechen für einen integrierten Satz von Zielen. Die Idee, dass Umweltbelange Wirtschaftswachstum untergeordnet werden können, ignoriert die Tatsache, dass unsere Gesellschaft und Ökonomie auf ein natürliches biophysikalisches System angewiesen sind, das das Leben auf der Erde erhält. Aber menschliche Gesellschaft und Natur operieren auf verschiedenen Zeitskalen: Während für menschliches Leid jetzt Lösungen erforderlich sind, müssen Umweltpolitiken die langfristigen Wirkungen heutiger Wirtschaftsaktivitäten angehen. Die Wohlfahrt heute lebender Menschen ist wichtig, doch die Wohlfahrt künftiger Generationen ist ebenfalls von Bedeutung: ihre Schicksale sind miteinander verflochten.

Ein universeller Satz von SDGs kann mit den Schwierigkeiten globaler und generationenübergreifender Lastenverteilung umgehen. Die Verhandelnden sollten vor der damit verbundenen Komplexität nicht zurückschrecken, denn allzu vereinfachende Ziele werden der gestellten Aufgabe nicht gerecht. Die größte und wichtigste Herausforderung wird es sein, die vereinbarten universellen Ziele in quantitative und zeitgebundene nationale Ziele auf Länderebene zu übersetzen. Reiche Länder werden Entwicklungsländer bei der Umsetzung nationaler Politiken unterstützen müssen; aufstrebende Mächte sollten dies freiwillig ebenfalls tun.

Warum SDGs und warum jetzt?

Bis 2015 werden wir den MDGs näher gekommen sein; gleichzeitig werden wir jedoch vor immer schwierigeren und drängenderen Umweltherausforderungen stehen: die Krise der Biodiversität vertieft sich, die globale Erwärmung übertrifft häufig die schlimmsten Vorhersagen und die Nahrungsmittel- und Wasserversorgung sind Schocks unterworfen. Damit stellt sich die Frage nach dem Wesen nachhaltiger Entwicklung neu. Ist eine gesunde Umwelt nur eine Dimension von Entwicklung, vergleichbar mit der wirtschaftlichen und der sozialen? Oder ist sie eine unverzichtbare Voraussetzung? Diese Debatte hat direkte Folgen für den von der Rio+20-Konferenz vereinbarten Prozess, nachhaltige Entwicklungsziele (SDGs) für die Zeit nach 2015 zu beschließen. Der SDG-Prozess bildet eine wichtige Gelegenheit, um Schwachstellen der MDGs zu beheben, Synergien bei der integrierten Verfolgung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Ziele zu nutzen und stärkere Verpflichtungen für eine nachhaltige Entwicklung einzugehen.

Wie weit überschneidet sich die Agenda menschlicher Entwicklung mit der Umweltagenda? Bisher verstehen wir nur unvollständig, wie die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte von Entwicklung miteinander vernetzt sind. Es gibt kaum Konsens darüber, wie jede dieser unterschiedlichen Dimensionen erreicht werden kann, geschweige denn, wie sie zusammen erreicht werden können.

Doch obwohl es viele konzeptionelle, politische und institutionelle Hindernisse für die Integration menschlicher Entwicklung und ökologischer Nachhaltigkeit gibt, ist dieser Schritt nicht nur möglich, sondern auch notwendig. Der SDG-Prozess bietet eine einzigartige Gelegenheit, diese Integration voranzubringen. Diese politische Dynamik muss genutzt werden, um schwierige Fragen anzugehen, Koalitionen zu bilden und innovative Ideen zu entwickeln.

Die Ursprünge nachhaltiger Entwicklung

Dass nachhaltige Entwicklung sowohl sozioökonomische als auch ökologische Belange umfassen sollte, ist keine neue Idee. Schon die UN-Weltumweltkonferenz von 1972 wies darauf hin, dass *„die Fähigkeit des Menschen, seine Umgebung zu verändern, allen Völkern die Vorteile von Entwicklung bringen kann, wenn sie klug genutzt wird, ... Falsch oder rücksichtslos angewandt, kann dieselbe Fähigkeit Menschen und menschlicher Umwelt unabsehbaren Schaden zufügen.“*

Der erste Erdgipfel in Rio 1992 machte dies zum Gemeingut. Obwohl Umweltthemen seitdem an Bedeutung gewonnen haben, wird „die Umwelt“ von der Politik häufig noch als ein sekundäres Anliegen betrachtet, das andere, noch wichtigere ergänzt. Entwicklung wird vor allem mit Wirtschaftswachstum verbunden; umweltpolitische Ziele werden in Auflagen oder begrenzende Rahmenbedingungen ökonomischer Aktivitäten übersetzt.

Diese Vorstellung - Umweltbelange können wirtschaftlichen Zielen untergeordnet werden - ignoriert die Tatsache, dass unsere Gesellschaft und Ökonomie auf ein natürliches biophysisches System angewiesen sind. Natürliche Ressourcen und Ökosysteme sind nicht nur die Grundlage aller

materiellen Wohlfahrt, sondern auch eine Vorbedingung unserer Existenz. Wir beanspruchen die Natur für unser Wirtschaftswachstum und hängen von ihrem einwandfreien Funktionieren ab, wenn es um lebenswichtige Ressourcen und die Aufrechterhaltung der Bedingungen für unseren Erfolg geht – und natürlich um unser Überleben.

Dennoch besteht der vorherrschende umweltpolitische Ansatz bisher darin, Schutzauflagen (*safeguards*) zu definieren, die Schäden abmildern, oder Kompensationsmaßnahmen, um den Zustand der Umwelt auf einem akzeptablen Niveau zu halten. Dieser Ansatz setzt aber ausreichendes und sicheres Wissen voraus, um „sichere Grenzen“ für Umweltschäden zu definieren. Unsere einzige Gewissheit ist jedoch, dass wir ein derartiges Wissen nicht besitzen. Der *Safeguards*-Ansatz betrachtet die Umwelt nicht als Faktor erfolgreicher Entwicklung, sondern als Anhängsel des Hauptziels sozioökonomischen Wachstums. Ein solcher Ansatz drückt sich in ehrenwerten Aktivitäten wie Umweltverträglichkeitsprüfungen, der Einrichtung von Stilllegungsflächen und in Ausgleichsmaßnahmen für den Biodiversitätsschutz aus, ist aber mit dem grundsätzlichen Mangel behaftet, die Umwelt zu einem zweitrangigen Anliegen zu machen.

Dies spiegelt sich auch in den institutionellen Arrangements, mit denen nachhaltige Entwicklung erreicht werden soll. Statt einen ressortübergreifenden Ansatz zu verfolgen, stehen die Umweltminister – häufig die Minister mit dem geringsten Einfluss im Kabinett – an der Spitze, im Fall der OECD-Länder sekundiert von den Entwicklungsagenturen. Ebenso hat die Umwelt innerhalb der UN eine untergeordnete institutionelle Stellung.

Angesichts der tatsächlichen Entkopplung der Entwicklung von der Umwelt ist es nicht überraschend, dass es mit konventionellen Ansätzen für nachhaltiges Wachstum nicht gelungen ist, den systemischen und zunehmend komplexer werdenden Umweltherausforderungen zu begegnen. Es wird auch nicht bestritten, dass der Trend einer umfassenden Umweltzerstörung anhält. Menschliche Aktivitäten haben Systeme im regionalen und planetaren Maßstab dem Risiko eines Überschreitens physischer Schwellenwerte ausgesetzt, das nicht-lineare, abrupte Umweltveränderungen auslöst (Rockström et al. 2009). Unterdessen wird eine wachsende – und immer wohlhabendere – Bevölkerung die globale Nachfrage nach Energie, Nahrungsmitteln und Wasser erheblich steigern und damit diese Probleme verschärfen.

Wir müssen daher die Weisheit der konventionellen Ansätze, die diese planetaren Grenzen ignorieren, hinterfragen. Jüngere Erkenntnisse über den schnellen Verfall vitaler Ökosysteme, sowie die Unsicherheit über „sichere Grenzen“ zur Vermeidung von Veränderungen des Erdsystems, legen nahe, dass eine gesunde Umwelt im Zentrum unserer Entwicklungsagenda stehen sollte.

Die Entwicklungs- und die Umweltagenda integrieren

Wenn die Beziehungen zwischen Umwelt und Entwicklung vernachlässigt werden, wird es nicht gelingen, den

Bedürfnissen einer wachsenden Weltwirtschaft gerecht zu werden (Sachs et al. 2009). Die Integration von Umwelt und Entwicklung wird nicht nur durch pfadabhängige Produktionssysteme und Technologien, langjährige institutionelle Trennungen und Interessengruppen behindert, sondern auch durch inkompatible Entscheidungshorizonte. Armutsbekämpfung ist zu Recht dringlich: Lösungen für menschliches Leid müssen jetzt gefunden werden, selbst wenn wir dafür Umweltkosten in Kauf nehmen müssen. Die Agenda ökologischer Nachhaltigkeit arbeitet auf einer anderen Grundlage: die Wohlfahrt heute lebender Menschen ist wichtig, doch die Wohlfahrt künftiger Generationen ist ebenfalls von Bedeutung. Künftige Schicksale hängen von heutigen Entscheidungen ab.

Es gibt also zwei gute Gründe, warum die Verschmelzung der Entwicklungs- und Umweltagenden nicht nur möglich, sondern unverzichtbar ist.

Erstens ist die Umwelt eine Grundlage für HEUTIGE Entwicklung. Abnehmende Leistungen der Ökosysteme und schwindende natürliche Ressourcen begrenzen unsere Fähigkeit, Armut zu verringern und wirtschaftliche Entwicklung zu sichern. Natürliche Ökosysteme wie Ozeane, Wälder, Seen und Flüsse liefern Nahrungsmittel, Rohstoffe und die Lebensgrundlage für Milliarden Menschen. Verluste in diesen Ökosystemen haben Gemeinwesen und Ökonomien in den vergangenen Jahren bereits Milliarden gekostet (TEEB 2010). Zudem trifft die Degradation der natürlichen Ökosysteme die Armen am härtesten. So wird geschätzt, dass die Leistungen der Ökosysteme mindestens die Hälfte des „BIP der Armen“ ausmachen – weltweit ein gewaltiger Anteil am Lebensunterhalt armer Haushalte (TEEB 2010). Der Erhalt der Gesundheit und Widerstandsfähigkeit der Umwelt ist daher für Fortschritte bei jedem Ziel menschlicher Entwicklung von grundlegender Bedeutung.

Zweitens beeinflussen die ökologischen Folgen heutiger Entwicklungsfortschritte unsere Fähigkeit, diese Verbesserungen auch in ZUKUNFT zu sichern. Abhängig davon, wie wir Entwicklungsziele verfolgen, können wir natürliche Ressourcen und Ökosystemleistungen beeinträchtigen oder verbessern. Entsprechend bestimmen wir das langfristige Potenzial zur Verbesserung und Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen. Eine verbesserte Elektrizitätsversorgung in Südasien und Subsahara-Afrika zum Beispiel wird allgemein als wünschenswertes Entwicklungsergebnis gesehen. Aber dieses Ziel durch den Abbau und das Verbrennen von Kohle zu erreichen, trägt zur globalen Erwärmung bei, die letztlich gerade Menschen an diesen Orten dem Risiko katastrophaler Klimaextreme, Umweltschäden und Knappheit natürlicher Ressourcen aussetzt.

Entwicklungsziele, die derartige Konsequenzen nicht berücksichtigen, laufen der Prämisse nachhaltiger Entwicklung zuwider. Entscheidungen zu den ökologischen Konsequenzen unserer Entwicklungsziele auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, ist aus zwei Gründen gefährlich: erstens könnte eine Verzögerung unerschwinglich teuer werden. Pro-aktive Maßnahmen sind heute häufig kosten-

günstiger als spätere Notmaßnahmen. Zweitens können die Konsequenzen der Umweltzerstörung irreversibel sein und das Wohl künftiger Generationen beeinträchtigen. Umgekehrt geht es bei der Integration von Entwicklungs- und Umweltzielen darum, den Teufelskreis von Umweltzerstörung und schädlicher Entwicklung zu durchbrechen und kurzfristig größere Effizienz und langfristig Nachhaltigkeit bei der Verbesserung menschlichen Wohls zu erzielen. Damit nachhaltige Entwicklung in jedem Zeitfenster gelingt, muss die gut begründete Integration der Ökologie in die Entwicklungsanstrengungen unser Leitsatz sein.

Umweltbelange in nachhaltiger Entwicklung verankern: Herausforderungen der Umsetzung

Die Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen könnte dort beginnen, wo Effizienz- und Nachhaltigkeitsgewinne am leichtesten zu erzielen sind, bei den materiellen Aspekten von Entwicklung, die am stärksten von unserem Naturkapital abhängen: Nahrungsmittel, Wasser, Gesundheit und Energie.

Ein gutes Beispiel für den Abgleich von Umwelt- und Armutsminderungszielen ist die UN-Initiative *Sustainable Energy for All*. Hier ist das Entwicklungsziel – Verbesserung des Zugangs zu Energie in Entwicklungsländern – auf ein Umweltziel abgestimmt: es soll ohne Zunahme von Kohlenstoffemissionen erreicht werden. Die Schlüssel dafür sind Zugang zu Energie, Effizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien. Ähnliche Ziele sollten für die miteinander verbundenen Bereiche Nahrungsmittel, Süßwasser und Gesundheit in Betracht gezogen werden. *Sustainable Food for All* würde einen besseren Zugang zu Nahrungsmitteln und den Erhalt der ökologischen Grundlagen für die Nahrungsmittelproduktion erfordern (Böden, Nährstoffe, Wasser und Energie). Dies würde notwendigerweise das gesamte Netz von Akteuren und Inputs entlang der Nahrungskette betreffen, von der Produktion über den Einzelhandel bis zum Abfallmanagement. Ähnliches würde für Wasser- und Gesundheitsziele gelten.

Ein integrierter Ansatz sollte auch andere wichtige Ziele wie Chancengleichheit, persönliche Sicherheit oder den Erhalt der Artenvielfalt berücksichtigen. So ist ein Mindestmaß an Artenvielfalt notwendig, um Bestäubung, Bodenfruchtbarkeit, Krankheits- und Schädlingsregulierung und Wasserversorgung aufrechtzuerhalten – alles unverzichtbar für die Armutsminderung. In allen Fällen geht es darum, die Vereinbarkeiten und Zielkonflikte zu benennen. Wir können Zielkonflikte bei politischen Entscheidungen nur dann vernünftig bearbeiten, wenn klar ist, welche Vorteile durch den Verlust an Biodiversität oder ungenutzte Entwicklungsmöglichkeiten verloren gehen.

Das Ergebnis dieses Prozesses sollte ein einheitlicher Satz von Zielen und eine gemeinsame Agenda sein, die die Verbundenheit von Umwelt- und Entwicklungszielen effektiv angehen. Eine solche Agenda wird zu Effizienz- und Effektivitätsgewinnen führen. Dies bedeutet, dass Investitionen größere Wirkungen haben, Kosten sinken und sich die Institutionen besser koordinieren werden.

Nachhaltige Entwicklungsziele: ein Vorschlag

Statt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Inklusion zu unterscheiden, müssen die SDGs mit gescheiterten Ansätzen brechen und durch die Integration ökologischer und sozialer Dimensionen in wirtschaftliche Entwicklungsziele Effizienz und Relevanz erzielen. Weitere Ziele, die sich allein auf die sozialen und ökologischen Ergebnisse beziehen, werden notwendig sein, doch die wirtschaftlichen Dimensionen von Nachhaltigkeit können nicht von ihren ökologischen Grundlagen gelöst werden.

Entsprechend schlagen wir einen Rahmen für die SDGs vor, der von der Notwendigkeit und den Verpflichtungen der MDGs ausgeht:

Ernährungssicherheit für alle: physischer und wirtschaftlicher Zugang zu ausreichenden, ernährungsphysiologisch angemessenen und sicheren Nahrungsmitteln und ihrer effektiven Nutzung, gestützt auf ökologisch nachhaltige Landwirtschaft, Fischerei und entsprechende Politiken und Praktiken ländlicher Entwicklung.

Wassersicherheit für alle: Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen; sichere „environmental flows“, um menschliche und ökosystemische Gesundheit aufrechtzuerhalten; Schutz vor Gefahren durch Wasser.

Gesundheit für alle: gesundheitliche Chancengleichheit, Gesundheitssicherheit und eine gesunde Umwelt; sicherer Zugang zur Behandlung von Infektionskrankheiten, Bekämpfung der Entstehung und Verbreitung von Krankheiten.

Nachhaltige Energie für alle: universeller Zugang zu Energie mit einem wachsenden Anteil erneuerbarer Energie und verbesserter Energieeffizienz.

Zusätzlich muss die Liste andere grundlegende Ziele menschlicher Entwicklung enthalten:

Chancen für alle: Abbau von Armut und Ungleichheit, Zugang zu sozialen Diensten und Sicherheit.

Frieden und Gerechtigkeit für alle: persönliche Sicherheit, politische Mitsprache, transparente und gerechte Regierungsführung und Zugang zu einer fairen Justiz.

Schließlich sollten die SDGs ein übergeordnetes Ziel mit Blick auf die Grundfunktionen des Erdsystems beinhalten. Dieses Ziel sollte eher auf den laufenden Verhandlungen zu diesen Themen aufbauen, statt in sie einzugreifen:

Sicherheit des Erdsystems: Politiken und Anreize für ein effektives globales Programm zum Erhalt und zur Wiederherstellung der Ökosysteme und für niedrige Emissionen zur Vermeidung irreversibler Schäden an Ökosystemen.

Die Erarbeitung eines soliden Satzes universeller Ziele nachhaltiger Entwicklung wird schwierig sein; sie in nationale Politiken und Ziele zu übersetzen auch. Da die SDGs miteinander verbundene, aber oft konkurrierende Ansprüche auflösen müssen, könnten sie komplexer und umstrittener sein als ihre MDG-Vorläufer. Aber dies macht sie nicht, wie unsere Beispiele zeigen, weniger handhabbar. Weil mit ihnen umfassendere Forderungen begründet werden können, wird sich ihre Relevanz erhöhen. Kurzfristige Kosten, die bei der Lösung konzeptioneller und praktischer Differenzen und der Überwindung institutioneller und politischer Trägheiten entstehen, werden durch Effizienzgewinne in Politik und Praxis wettgemacht.

Die Verbindung von Umwelt und Entwicklung in einer Agenda nachhaltiger Entwicklung wird die Bereitschaft vergrößern, das Naturkapital der Erde zu erhalten, um damit menschliches Wohl zu sichern. Die Kombination von universellen Zielen und nationalen Strategien nachhaltiger Entwicklung mit zeitlichen und quantifizierten Zielen und Indikatoren wird helfen, sie zu erreichen. Derartige nationale Strategien werden noch deutlicher machen, welche Werte die Natur schafft und welchen Nutzen sie im Zeitverlauf für Gemeinschaften, Armutsminderung und wirtschaftliche Entwicklung bringt. Sie können helfen, kritische Zielkonflikte für die menschliche Entwicklung und den Umgang mit der Biosphäre ausdrücklich anzuerkennen und zu lösen und so einen vorsichtigen Kurs für das Anthropozän angeben.

Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Nach 2015“. Für bereits erschienene Ausgaben der Serie siehe unter www.die-gdi.de

Literatur

Rockström, J. et al. (2009): A safe operating space for humanity, in: *Nature* 461 (7263), 472–475

Sachs, J. D. et al. (2009): Biodiversity conservation and the millennium development goals, in: *Science* 325 (5947), 1502–1503

TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) (2010): The economics of ecosystems and biodiversity : mainstreaming the economics of nature : a synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB, Geneva, Switzerland

Frederick Boltz, Will R. Turner und Frank Wugt Larsen*

Conservation International, Washington, DC (*derzeit European Environment Agency, Kopenhagen)

Imme Scholz und Alejandro Guarín

Stellv. Direktorin / Wiss. Mitarbeiter, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn